

N° 131

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle concernant la liaison fixe trans-Manche,

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Xavier de Villepin, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2939, 3112 et T.A.757.

Sénat : 112 (1992-1993).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I - LE TUNNEL SOUS LA MANCHE : "LE CHANTIER DU SIÈCLE"	4
1. Du mythe	4
a) Premiers projets	4
b) L'échec de 1971	6
2. ... à la réalité : le projet de 1981 et le Traité de Cantorbery ..	6
a) Un financement privé	7
b) La solution technique retenue	8
c) L'état des travaux	9
3. Le tunnel sous la Manche : un lieu très fréquenté, un lieu à surveiller	12
a) Un lieu très fréquenté	12
b) Un lieu à surveiller	13
II - LE PROTOCOLE DE SANGATTE OU COMMENT EVITER DES LIAISONS DANGEREUSES	14
1. L'organisation des contrôles frontaliers	15
a) La mise en place de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés	15
b) Les règles retenues en matière d'arrestation, de rétention et de port d'armes	18
2. Le renforcement de la coopération policière et judiciaire ...	19
a) La coopération des services de sécurité	19
b) la coopération judiciaire	22
3. Règles applicables en matière de sécurité civile et de secours	23
III - SANGATTE, SCHENGEN ET L'ARTICLE 8A DU TRAITÉ DE ROME	27
1. Le protocole de Sangatte et la convention de Schengen	28
2. Les dispositions communautaires relatives à la libre circulation des personnes	29
a) Libre circulation et contrôles	30
b) Les contrôles et le 31 décembre 1992	32
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	33
EXAMEN EN COMMISSION	34

Mesdames, Messieurs,

Le protocole de Sangatte, signé le 25 novembre 1991, a pour objet d'organiser les contrôles frontaliers et de police, la coopération judiciaire et la sécurité civile dans le cadre de la liaison fixe Trans-Manche. Ce texte, sous des abords modestes, est d'une réelle importance.

En premier lieu, pour la sécurité du tunnel sous la Manche et des personnes qui l'emprunteront. En second lieu, parce qu'il constitue une nouvelle étape dans cette oeuvre considérable que représente la liaison fixe entre la France et la Grande-Bretagne. Enfin, parce qu'il aborde indirectement la notion même de libre-circulation des personnes au sein de la Communauté. Notion qui est, plus que jamais, d'actualité à l'approche du 31 décembre 1992.

Après avoir brièvement exposé la genèse du projet du tunnel sous la Manche, l'avancement des travaux ainsi que les conséquences induites par la mise en service de la liaison fixe, votre rapporteur analysera le contenu du protocole de Sangatte avant d'évoquer la question de la compatibilité du protocole avec, d'une part, la convention de Schengen, et d'autre part, le Traité de Rome.

I - LE TUNNEL SOUS LA MANCHE : "LE CHANTIER DU SIÈCLE"

On ne compte pas moins de vingt-sept projets sérieux de lien fixe entre la France et la Grande-Bretagne. De fait, rattacher Albion au continent constitue tout à la fois un rêve et un fantasme : défier la nature et l'évolution géologique qui fit de la Grande-Bretagne une île il y a 10 000 ans ; s'affranchir des caprices de la mer ; en finir avec la spécificité insulaire britannique ; assurer la continuité terrestre du continent européen ...

A mesure que ces projets échouaient, la liaison entre la France et la Grande-Bretagne, de rêve devenait un véritable mythe. Ce, jusqu'en 1980, date à laquelle la partie britannique, jusqu'ici la plus réticente, a réouvert le dossier.

1. Du mythe ...

a) Premiers projets

En 1750, déjà, un ingénieur français, Nicolas Desmarêts, étudiait la possibilité d'une liaison entre la France et la Grande-Bretagne par le plateau continental. Il remportait même le prix de l'Académie d'Amiens grâce à son mémoire sur le sujet, intitulé : *Dissertation sur l'ancienne jonction de l'Angleterre à la France ou le détroit de Calais : sa formation par la rupture de l'isthme.*

Un demi-siècle plus tard, en 1802, Albert Mathieu-Favier, ingénieur des mines, propose à Bonaparte, premier consul, la création d'un tunnel sous-marin creusé dans la craie. Eclairé par des lampes à huile et aéré par cheminées débouchant au-dessus des vagues, des diligences devaient pouvoir y circuler.

Ce projet fut repris et remanié par l'ingénieur français Thomé de Gamond qui présenta, entre autres, à Napoléon III en 1867, un plan de tunnel ferroviaire entre le Cap Gris-Nez et Folkestone. Dans le même temps, des ingénieurs britanniques arrivaient en 1869 à la conclusion qu'une liaison fixe souterraine était réalisable.

La construction d'une telle liaison allait connaître un début de réalisation en 1872 lorsque les gouvernements français et britannique tombèrent d'accord sur le principe de l'entreprise. Des sociétés se constituèrent de part et d'autre pour mener à bien ce projet. Un "projet de traité à conclure entre la France et l'Angleterre relativement à l'entreprise du tunnel et du chemin de fer sous-marin" fut élaboré et approuvé, le 30 mai 1876, par une commission paritaire intergouvernementale. Des galeries d'essai furent même creusées à Sangatte et à Douvres.

Cependant, l'entreprise allait achopper sur des difficultés politiques nées des antagonismes des politiques étrangères française et britannique, et notamment sur la question d'Egypte ainsi que sur les réticences d'une grande partie de l'opinion britannique. La Grande-Bretagne enjoignit en effet à la Channel Tunnel Company, chargée du chantier du côté britannique, d'interrompre les travaux.

Il faudra attendre 1955 pour qu'après de multiples péripéties le gouvernement britannique lève ses objections. De nouvelles études sont alors entreprises sous l'égide du Groupe d'étude du tunnel sous la Manche (G.E.T.M.). Celui-ci présente, en mars 1960, un plan de tunnel à deux galeries ferroviaires séparées par un tunnel de service.

Au même moment, plusieurs personnalités françaises, dont Jules Moch, prônèrent la construction non d'un tunnel mais d'un pont.

Quatre ans plus tard, le 6 février 1964, les gouvernements français et britannique publièrent une déclaration commune annonçant leur décision de créer une liaison fixe sous la forme d'un tunnel ferroviaire.

b) L'échec de 1971

Négociations et études se poursuivirent ainsi de 1971 à 1973, date à partir de laquelle de nouveaux travaux furent engagés. Ils ne purent toutefois aller très loin. En effet, pour des raisons politiques et économiques, le gouvernement britannique demanda au gouvernement français, dès novembre 1974, de les ralentir. Le projet fut définitivement abandonné le 20 janvier 1975.

2. ... à la réalité : le projet de 1981 et le traité de Cantorbéry

Le dossier de la liaison fixe Trans-Manche est rouvert en 1980 à l'initiative de la partie britannique. A la suite du sommet franco-britannique des 10 et 11 septembre 1981, de nouvelles études sont engagées.

Le sommet franco-britannique du 30 novembre 1984 donna le véritable coup d'envoi du nouveau projet puisque les deux chefs d'Etat chargèrent un groupe franco-britannique d'élaborer d'ici la fin février 1985 des directives permettant de consulter des groupements de promoteurs intéressés par la future concession.

Trois principes généraux furent retenus.

- En premier lieu, le tunnel devrait être financé en totalité sur fonds privés. En conséquence, le concessionnaire bénéficiera d'une liberté tarifaire dans la limite des règles communautaires sur la concurrence.

- En second lieu, il était convenu que l'application du droit commun serait prioritaire en matière fiscale, sociale ou administrative.

- Enfin, les caractéristiques du tunnel devraient être conformes aux normes techniques internationales. A défaut, les normes utilisées devraient être précisées.

Quatre projets remplissant toutes les conditions fixées furent examinés en détail et, le 29 janvier 1986, le Président de la République française et le Premier ministre britannique annonçaient le choix du projet de tunnel ferroviaire Eurotunnel.

a) Un financement privé

Le poids élevé des financements pesant sur les Etats a été à l'origine de nombre des échecs rencontrés, et en particulier de celui de 1971.

Tirant les leçons de ces échecs, les autorités britanniques et françaises ont décidé que le financement du tunnel sous la Manche serait exclusivement privé.

Av. total, l'investissement était à l'origine estimé à environ 50 milliards de francs. Il devait être financé :

- pour 20 % grâce aux capitaux propres d'Eurotunnel, apportés pour un quart par les investisseurs institutionnels et les actionnaires-fondateurs et pour trois quarts par le public ;
- pour 80 % grâce à un prêt consenti par un groupe international de banques.

La "facture" totale des travaux a cependant dû être réévaluée depuis lors. Elle atteindrait à ce jour 81 milliards de francs et s'approcherait des 90 milliards de francs.

Les capacités de financement d'Eurotunnel sont actuellement de :

- 68 milliards de francs mis à la disposition d'Eurotunnel par un syndicat comprenant environ 200 banques ;

- 3 milliards de francs de prêts accordés par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ;
- 1,76 milliard de francs de prêts accordés par la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ;
- environ 15 milliards de francs obtenus grâce à des augmentations de capital ;
- environ 1 milliard de francs résultant de l'exercice de bons de souscriptions.

Le chiffre de 81 milliards de francs de besoins de financement ne peut être tenu pour définitif. Les incertitudes relatives à la mise en service progressive du tunnel (mi 1993 - fin 1994) ainsi qu'au niveau des taux d'inflation et d'intérêt pourraient conduire Eurotunnel à rechercher de nouvelles sources de financement après l'ouverture et ce, jusqu'à ce que la société dégage des excédents de trésorerie.

b) La solution technique retenue : la création de deux tunnels ferroviaires et d'un tunnel de service

La construction du tunnel sous la Manche, confiée à Trans-Manche Link (TML) qui regroupe dix entreprises de bâtiment et travaux publics françaises et britanniques, comporte en fait le creusement de trois tunnels de 150 km au total.

Deux tunnels unidirectionnels, d'un diamètre de 7,60 mètres et distants de 30 mètres, assureront le passage :

- de navettes ferroviaires qui transporteront voitures, cars, motos, caravanes, camions et poids lourds. Les navettes réservées au trafic "passagers" feront près de 800 mètres de long et pourront embarquer l'équivalent de 200 voitures de tourisme. Les navettes réservées au fret comprendront, quant à elles, 25 wagons adaptés au gabarit des poids lourds de 44 tonnes.
- de trains directs (de voyageurs et de marchandises). Ces trains, circulant à la vitesse de pointe de 160 km par heure, relieront Paris à Londres en 3 heures.

Les deux tunnels sont reliés, tous les 375 mètres, à une galerie centrale de service de 4,80 m de diamètre. Elle aura pour rôle d'assurer la ventilation, la maintenance et la sécurité de l'ensemble.

c) L'état des travaux

La mise en service du tunnel était initialement prévue pour le 15 juin 1993. Cependant, les retards relatifs à l'installation des équipements fixes électro-mécaniques et à la livraison du matériel roulant ont conduit le concessionnaire à reconsidérer cet objectif.

Le service des navettes passagers et fret ainsi que celui des trains de marchandises ne commenceront qu'à la fin de l'été 1993, voire à la mi-décembre 1993. Le service des trains directs ne pourrait commencer, quant à lui, qu'au début de 1994. Sa montée en puissance ne s'achèverait vraisemblablement pas avant la mi-1994.

L'état d'avancement des travaux est le suivant :

● Les terminaux

Comme les tableaux ci-dessous le montrent les travaux de génie civil sont pratiquement achevés. Ils devraient, pour l'essentiel être terminés à la fin de l'année.

Il restera alors à réaliser d'ici avril 1993 des travaux de finition, la pose de brise-vent ainsi que des aménagements paysagers non négligeables.

AVANCEMENT TERMINAL BRITANNIQUE

	% Achèvement fin août
Génie civil	91
Terrassements	97
Réseaux divers	93
Ouvrages d'art	99
Bâtiments	67
Routes/Parking	63
Equipements fixes	85
Voies	91
Caténaires	85
Alimentation électrique	99
Contrôle et communications	50

AVANCEMENT TERMINAL FRANÇAIS

	% Achèvement fin août
Génie civil	94
Terrassements	99
Réseaux divers	96
Ouvrages d'art	99
Bâtiments	96
Routes/Parking	63
Equipements fixes	74
Voies	98
Caténaires	87
Alimentation électrique	81
Contrôle et communications	31

● Les tunnels

Rappelons que le forage des tunnels ainsi que les travaux de construction des traversées-jonctions, des rameaux de communication, des rameaux anti-pistonnement et des locaux techniques ont été achevés en 1991.

L'installation des canalisations et câbles est pratiquement terminée.

La pose des voies se poursuit. Quasiment réalisée du côté britannique, elle devait être achevée côté français d'ici la fin février 1993.

L'installation des équipements dans les salles électriques situées entre les tunnels continue.

● Le matériel roulant

La fabrication du matériel roulant a pris du retard aussi bien en ce qui concerne les navettes que les trains directs (qui relèveront de la SNCF et de British Rail). Pour ces derniers, une solution intérimaire est en cours d'examen mais n'a pas été soumise à la commission intergouvernementale. Il s'agirait d'utiliser, dès l'ouverture du tunnel, les TGV français existants, moyennant certains aménagements, jusqu'à la sortie du côté britannique. Les passagers embarqueraient ensuite les trains du réseau British Rail empruntant la ligne actuelle entre Folkestone et Londres. (On notera que le gouvernement britannique n'a toujours pas arrêté le tracé de la nouvelle ligne Folkestone-Londres.)

Surtout, des litiges ont opposé le concessionnaire et la commission intergouvernementale au sujet, notamment, de la conception des navettes "poids-lourds". Le concessionnaire envisage en effet de mettre en place des navettes poids-lourds semi-ouvertes. La commission intergouvernementale a contesté ce choix en invoquant les risques de diffusion d'un éventuel incendie et des fumées qu'il produirait. Elle n'a pas à ce jour formellement accepté la conception des navettes semi-ouvertes. Il ne peut être exclu qu'elle n'autorise l'utilisation de ces navettes qu'assortie de règles d'exploitation très sévères (espacement des rames, par exemple). Des essais ont été menés par Eurotunnel, mais leurs résultats ne sont pas encore, à ce jour, dépouillés.

3. Le tunnel sous la Manche : un lieu très fréquenté, un lieu à surveiller

a) Un lieu très fréquenté

Les prévisions de trafic sont les suivantes :

TRAFIC "PASSAGERS" (millions de passagers)

Année d'exploitation	2003				2013			
	1987	1991	1992	92/91	1987	1991	1992	92/91
Navettes	18,1	18,6	19,1	+2,7%	20,5	23,3	24,3	+4,3%
Trains directs	21,4	25,0	24,9	-0,4%	26,1	33,3	30,2	-9,3%
TOTAL	39,5	43,6	44,0	+0,9%	46,6	56,6	54,5	-3,7%

TRAFIC "MARCHANDISES" (millions de tonnes)

Année d'exploitation	2003				2013			
	1987	1991	1992	92/91	1987	1991	1992	92/91
Navettes	10,5	15,3	14,7	-3,9%	13,2	22,5	21,9	-2,7%
Trains directs	10,6	12,6	11,7	-7,2%	14,6	18,9	17,4	-7,9%
TOTAL	21,1	27,9	26,4	-5,3%	27,8	41,4	39,3	-5%

A titre de comparaison, on rappellera qu'en 1989, 64 millions de passagers ont traversé la Manche (avions, ferries, aéroglisseurs, catamarans spéciaux). Et en 1988, le trafic de fret s'est élevé à 70 millions de tonnes.

b) Un lieu à surveiller

Il est clair, compte tenu des chiffres précités, que le tunnel sous la Manche doit faire l'objet de mesures de sécurité draconiennes. En fait, quatre types de risques peuvent être évoqués à titre principal.

● **L'accident**

Il peut s'agir d'un accident touchant les moyens de locomotion à l'intérieur du tunnel ; les personnes ou les marchandises transportés ; le tunnel lui-même ainsi que les personnes y assurant leur service. L'un des risques essentiels en la matière est sans doute l'incendie. En effet, des carburants (dans les véhicules transportés par les navettes) transiteront par le tunnel.

● **Les trafics illicites**

Votre rapporteur ne citera que le trafic de stupéfiants qui, compte tenu de la proximité des Pays-Bas, devra faire l'objet d'une attention particulière.

● **Les passages frontaliers irréguliers**

La liaison fixe Trans-Manche aura pour conséquence la création d'une frontière terrestre entre la France et le Royaume-Uni. Que les contrôles frontaliers doivent ou non être maintenus (1), une nouvelle occasion de franchissements irréguliers de la frontière franco-britannique apparaît.

● **Le terrorisme**

Votre rapporteur ne s'étendra pas sur ce point.

*

* *

(1.) Ce point sera abordé ultérieurement cf. infra p. 27 et s.

Le traité de Cantorbery, signé le 12 février 1986, entre la France et la Grande-Bretagne concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe Trans-Manche avait prévu que les moyens de prévenir de telles situations feraient l'objet d'un ou plusieurs protocoles portant ainsi sur les contrôles de police, d'immigration, de douane, les contrôles sanitaires, phytosanitaires, vétérinaires (article 4 du Traité), et sur l'entraide judiciaire entre les deux pays (article 8 du Traité).

C'est dans ce cadre que le protocole de Sangatte, qui est soumis à l'examen de notre assemblée, a été élaboré.

Un premier projet de protocole a été paraphé à Londres, au terme d'une année de négociations, le 5 mai 1988. Les experts français et britanniques se sont ensuite attachés à définir précisément ses modalités d'application.

Leur travaux, qui ont abouti à la signature du protocole de Sangatte le 25 novembre 1991, ont été longs pour deux raisons principales. En premier lieu, les négociateurs ont jugé qu'il n'y avait pas urgence compte tenu de l'échéancier des travaux de percement du tunnel. Surtout, la complexité juridique du dossier due à la spécificité de la liaison fixe et à l'importance des sujets abordés -notamment en matière de sécurité- a nécessité une clarification des positions des deux parties, notamment dans les domaines de la coopération judiciaire et du port d'armes par les forces de sécurité. On verra que cette clarification ne semble pas avoir donné tous les résultats escomptés (1).

II - LE PROTOCOLE DE SANGATTE OU COMMENT ÉVITER DES LIAISONS DANGEREUSES ?

Le protocole de Sangatte a un triple objet. Il organise les contrôles sur la nouvelle frontière terrestre entre la France et la Grande-Bretagne constituée par la liaison fixe. Il renforce la coopération policière et judiciaire liée au trafic empruntant le tunnel. Enfin, il établit des règles d'intervention pour les secours.

(1.) cf infra p. 21

1. L'organisation des contrôles frontaliers

La construction du tunnel sous la Manche a donné naissance à une frontière terrestre entre la France et la Grande-Bretagne.

Aux termes du Traité de Cantorbery du 12 février 1986, cette frontière est "la projection verticale de la ligne définie dans l'Accord signé à Londres le 24 juin 1982, relatif à la délimitation du plateau continental à l'Est de la longitude 30 minutes Ouest du méridien de Greenwich" (article 3-1).

La commission intergouvernementale a ainsi procédé le 30 novembre 1992, à 11 h 30 heure locale, à la délimitation de la frontière dans le tunnel Sud au point kilométrique 18,845 de la liaison fixe.

Le protocole organise les contrôles sur cette frontière. Il s'inspire largement des conventions dites de "bureaux à contrôles nationaux juxtaposés" que la France a signées avec l'ensemble de ses voisins. S'il reprend des règles traditionnelles en matière d'arrestation, le protocole fixe des modalités de rétention ce qui constitue une originalité dans ce type d'accords. Enfin, il autorise, sous certaines conditions, le port d'armes des agents chargés des contrôles

a) La mise en place de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés

Les contrôles frontaliers seront effectués à partir de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés. Compte tenu de la spécificité de la liaison Trans-Manche, due à la présence de la frontière terrestre située sous la Manche et en son milieu, deux bureaux seront en fait installés, l'un sur le terminal britannique de Chériton, l'autre sur le terminal français de Coquelles.

● **Ordre des contrôles**

Conformément au principe de la juxtaposition et dans le double but de garantir la fluidité des flux commerciaux et d'assurer leur efficacité, ces contrôles seront exercés dans l'ordre suivant (art. 12) :

- police de l'Etat de sortie ;
- douane de l'Etat de sortie ;
- police de l'Etat d'entrée ;
- douane de l'Etat d'entrée.

Concrètement, un voyageur se rendant de France en Grande-Bretagne sera contrôlé à Coquelles :

- par la police de l'air et des frontières ;
- par la douane française ;
- par la police britannique ;
- par la douane britannique.

A l'inverse, un voyageur se rendant de Grande-Bretagne en France sera contrôlé à Cheriton :

- par la police britannique ;
- par la douane britannique ;
- par la police de l'air et des frontières ;
- par la douane française.

Tel est le schéma théorique des contrôles. En pratique, il est probable que les contrôles d'entrée (par les agents britanniques à Coquelles et par les agents français à Chérimon) seront plus sévères que les contrôles de sortie.

● **Lieu des contrôles : la définition de "zones de contrôle"**

Le protocole stipule, en son article 1er paragraphe 2, g) que les zones de contrôles -c'est-à-dire les zones situées sur le territoire de l'un des Etats à l'intérieur desquelles les agents de l'autre Etat sont habilités à effectuer des contrôles- seront déterminées d'un "commun accord" entre les deux Etats.

Ces zones seront les suivantes :

- certaines aires bien délimitées sur les terminaux français et britanniques (bureaux à contrôles nationaux juxtaposés) ;
- à bord des trains directs ;
- certaines aires dans les zones terminales de Paris (gare du Nord) et de Londres (Waterloo, Kensington, Olympia, King's Cross). La délimitation définitive de ces aires n'est pas encore arrêtée les travaux n'étant pas achevés.

Il convient toutefois de distinguer le troisième type de zones des deux premiers.

En effet, selon les informations recueillies par votre rapporteur, les gares seront des zones de contrôle dites passives. Les agents de l'Etat limitrophe ne pourront en effet y exercer des contrôles à proprement parler mais seulement utiliser ces zones pour les activités connexes et consécutives à des contrôles opérés dans les terminaux ou dans les trains directs. Concrètement, des agents français ne pourront exercer de contrôles dans les gares de Londres. Mais si, à la suite des contrôles effectuées dans un train direct à destination de Londres, ils doivent procéder, par exemple, à des vérifications d'identité ou retenir une personne suspectée ou en infraction, ils pourront le faire dans les zones de contrôle définies au sein des gares de Londres.

En cas d'urgence, il pourra être procédé à des modifications provisoires de la délimitation des zones de contrôles par les autorités compétentes locales (art. 19.2). Hors cas d'urgence,

d'éventuelles modifications de cette délimitation devraient faire l'objet d'un arrangement entre les deux Etats confirmé par un échange de notes diplomatiques (art. 19.1).

● Moyens des services français chargés des contrôles

S'agissant des locaux, les douanes françaises et la police de l'air et des frontières disposeront d'installations à Coquelles, à Cheriton et dans les gares de Lille et Paris-gare du Nord.

En ce qui concerne les effectifs, 120 agents de la police de l'air et des frontières et 400 fonctionnaires des douanes devraient opérer à Coquelles, Cheriton, dans les gares ainsi que dans les trains.

b) Les règles retenues en matière d'arrestation et de rétention

● Droit d'interpellation

Les agents chargés des contrôles frontaliers pourront, aux termes de l'article 10 du protocole :

- procéder à l'interpellation de personnes qui se trouvent en situation irrégulière vis-à-vis de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers ;

- procéder à l'interpellation de personnes dont il apparaît, à la suite d'un contrôle, qu'elles sont susceptibles d'avoir commis une infraction, dès lors que celle-ci est en rapport avec ledit contrôle. Ainsi, il sera possible pour un agent de procéder à l'arrestation d'une personne porteuse de documents falsifiés ;

- procéder à l'interpellation de personnes signalées au fichier des personnes recherchées.

Le droit d'interpellation est doublement encadré. En premier lieu, il ne peut s'exercer qu'à l'intérieur de la zone de contrôle déterminée par les gouvernements français et britanniques. En second lieu, il ne pourra être mis en oeuvre, en dehors de l'hypothèse d'une personne recherchée, à la suite de la commission d'infractions

sans rapport avec le contrôle frontalier. Toutefois, dans ce dernier cas, et comme nous le verrons plus loin (1), le protocole ouvre la possibilité d'arrestations sous certaines conditions.

● La possibilité de rétention

A l'inverse des conventions dites de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, le protocole de Sangatte fixe les modalités de rétention de personnes interpellées dans les conditions précédemment évoquées.

L'article 10, paragraphes 2 et 3, du protocole précise ainsi que la durée de rétention sera de 24 heures et pourra être prolongée de 24 heures "*dans des circonstances exceptionnelles*". Selon les informations communiquées à votre rapporteur, cette dernière notion devrait être entendue de façon très restrictive. Elle correspondrait principalement "*à l'hypothèse où une personne retenue ne peut-être rapatriée sur le territoire de l'Etat limitrophe en raison de l'absence de trains dans un bref délai*".

2. Le renforcement de la coopération policière et judiciaire

a) *La coopération des services de sécurité*

Le protocole prévoit :

- la tenue régulière de réunions de coordination ;
- l'installation de moyens de télécommunications ;
- le détachement d'officiers de liaison.

(1.) cf infra pp. 22-23

● **La tenue régulière de réunions de coordination (art. 4.a)**

Des réunions régulières de coordination entre les autorités chargées de la police, des contrôles frontaliers, de la lutte contre l'incendie et des secours sont prévues.

S'agissant de la police et des contrôles frontaliers, participeront à ces réunions :

- côté français : la police de l'air et des frontières et les autres services de police ;

- côté britannique : l'Immigration and nationality department, service chargé des contrôles frontaliers à terre et à bord des trains, qui dépend du Home office ; la police du comté de Kent, chargée de la police générale ; la "British transport police", chargée de la police à bord des trains ; la Metropolitan police chargée des terminaux ferroviaires de Londres (Waterloo, King's cross, Olympia).

En matière de secours et de lutte contre l'incendie, la partie française sera représentée par le service interministériel de défense et de protection civile de la préfecture du Pas-de-Calais et par le service départemental d'incendie et de secours du Pas-de-Calais. La partie britannique sera représentée par la Kent Fire Brigade.

● **L'installation de moyens de télécommunications entre les services français et britanniques (art. 4b)**

Ces moyens doivent permettre d'assurer, "*en toutes circonstances*" des liaisons entre les autorités nationales respectives.

En sus des liaisons téléphoniques normales, un réseau téléphonique spécifique aux deux terminaux (un autocommutateur par terminal) a été installé. Il permettra de relier directement, par un numéro à 4 ou 5 chiffres, Cheriton à Coquelles et vice-versa. En outre, des liaisons spécialisées directes seront mises en place entre les services britanniques et français.

Par ailleurs, les services de secours pourront utiliser un réseau radioélectrique ainsi qu'un réseau tactique local en tunnel.

Les demandes d'attribution des plans de fréquence radio ont d'ores et déjà été adressées aux ministères concernés (Intérieur, Postes et télécommunications, Défense).

● **Le détachement d'officiers de liaisons (art. 4.c)**

Des officiers de liaison seront affectés en permanence auprès des autorités de chaque Etat. Ces officiers, selon les informations communiquées à votre rapporteur, n'ont pas encore été officiellement désignés.

● **La question du port d'armes**

L'article 28 du protocole de Sangatte prévoit que l'Etat de séjour délivrera un permis permanent de port d'armes aux agents de l'autre Etat dans deux cas.

- En premier lieu, lorsque ces agents exercent leurs fonctions dans la zone de contrôle de l'Etat de séjour. Dans ce cas, le permis de port d'armes ne sera délivré qu'à un "nombre déterminé d'agents" (art. 28.2b). Un arrangement conclu par le ministre de l'intérieur français et le secrétaire au Home office prévoit ainsi que deux agents, spécialistes du tir, pourront porter leur arme dans la zone de contrôle de l'autre Etat. Ces agents devront déposer leurs armes lorsqu'ils ne seront pas en service ou lorsqu'il se rendront d'un point à un autre du terminal (par exemple, de la zone de contrôle des passagers à la zone de contrôle du fret).

- Deuxième cas : les agents exercent leurs fonctions à bord des trains à l'intérieur de la liaison fixe (art. 28.2a). Il semble que les autorités françaises et britanniques ne soient pas encore parvenues à un accord sur ce point. En effet, le Home office demeure très réticent au port d'armes des agents français dans les trains directs. Cette position conduirait, si elle devait être maintenue, à rendre inapplicable cette partie du protocole.

b) La coopération judiciaire

La principale originalité du protocole réside sans doute dans son titre VI qui porte sur la coopération judiciaire en matière pénale. En effet, compte tenu de la spécificité de la liaison fixe, le protocole établit des règles de compétence en cas d'infraction ainsi qu'un régime dérogatoire au droit commun en matière d'interpellation.

● Règles de compétence en cas de commission d'une infraction

Principe : l'Etat compétent est celui sur le territoire duquel l'infraction est commise (art. 38.1).

Cependant, à l'intérieur de la liaison fixe, et plus particulièrement à l'intérieur des trains empruntant cette liaison, il est clair qu'il ne sera pas toujours aisé de déterminer sur quel territoire l'infraction a été commise.

En outre, il sera exclu de procéder à l'arrêt d'un train dans la liaison fixe, en dehors de circonstances exceptionnelles.

C'est la raison pour laquelle le protocole prévoit que chaque Etat est compétent dans les trois cas suivants :

- le lieu de l'infraction ne peut être déterminé avec certitude ;
- l'infraction, commise sur le territoire de l'un des Etats, est liée à une infraction commise sur le territoire de l'autre Etat ;
- l'infraction a commencé ou s'est poursuivie sur son territoire.

Pour éviter tout conflit de compétence dans ces cas, le protocole précise en outre que l'Etat qui "reçoit" en premier la personne soupçonnée d'avoir commis une infraction a la priorité pour exercer sa compétence.

Si toutefois cet Etat décide de ne pas exercer sa compétence, il en avise sans délai l'autre Etat. Si ce dernier s'efface à nouveau, il revient à l'Etat de réception d'exercer sa compétence conformément à sa loi nationale (art. 38, paragraphes 2 et 3).

• **Un régime dérogatoire au droit commun en matière d'interpellation**

Toujours en raison de la spécificité du tunnel sous la Manche, le protocole permet aux agents des douanes et de la police de l'un des Etats de procéder, conformément à leur droit national, à des arrestations sur le territoire de l'autre Etat (art. 40).

Toutefois, ce droit d'interpellation est triplement encadré. En premier lieu, il ne peut concerner que des crimes ou délits flagrants. En second lieu, ces crimes ou délits doivent avoir été commis soit à bord d'un train se trouvant à l'intérieur de la liaison fixe, soit en dehors d'un train mais dans l'un des deux tunnels ferroviaires ou dans la galerie de service. Enfin, la personne arrêtée devra être présentée sans délai aux autorités de l'Etat d'arrivée.

L'objectif de ce régime spécial est d'éviter que l'action des agents de police ou des douanes ne soit paralysée en raison de la difficulté à déterminer avec précision l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

3. Règles applicables en matière de sécurité civile et de secours

Le protocole pose quelques principes :

- Possibilité de mise à la disposition par l'un des Etats de ses services de secours au profit de l'autre Etat sur le territoire duquel une intervention est nécessaire (art. 42).

- Etablissement d'un plan binational d'urgence (art. 43.2). En fait, un premier plan d'urgence a été établi pour la phase "construction" ; un second plan, qui s'appliquera à la phase "d'exploitation" est en cours d'élaboration.

- Les autorités de l'Etat de séjour s'engagent à prendre en charge les réparations d'éventuels dommages survenus et causés à des tiers par un agent des services de secours de l'Etat limitrophe (art. 44).

- Les autorités doivent se concerter pour réaliser une standardisation des équipements de sécurité (art. 45.1). Cette concertation a lieu dans le cadre de la commission intergouvernementale, du comité de sécurité, et de groupes de travail spécifiques auxquels participent les services de secours. Lesdits services ont ainsi été associés à la

définition et à l'aménagement intérieur des véhicules spéciaux qui seront amenés à circuler dans la galerie de service.

- Le concessionnaire, c'est-à-dire Eurotunnel, doit s'assurer, sous le contrôle de la commission intergouvernementale de la fourniture d'équipements et matériels de secours utilisables par les services français et britanniques (art. 45.2). Ces équipements, conformément à la concession, sont soumis à une procédure dite d'approbation des avant-projets. L'approbation consiste, côté français, en une non-opposition de la commission intergouvernementale, qui recueille l'avis du comité de sécurité et des administrations concernées. L'approbation donnée, le suivi de l'exécution des travaux en conformité avec les avant-projets est assurée par le maître d'oeuvre indépendant (SETEC et ATKINS). Enfin, les équipements, une fois réalisés, sont soumis à une procédure de réception (essais statiques et dynamiques) à laquelle le comité de sécurité et ses groupes de travail sont associés. Ces procédures, qui doivent conduire à l'autorisation de mise en service des équipements devraient permettre de s'assurer de la compatibilité de ces derniers.

Les services de sécurité civile et de secours attachés à la liaison fixe Trans-Manche placés sous la responsabilité du préfet du Pas-de-Calais seront, selon les informations communiquées à votre rapporteur, organisés de la façon suivante.

● Services de la sécurité civile

Les principaux services devant intervenir en cas d'urgence sont, côté français :

- la DDSIS (direction départementale des services d'incendie et de secours),
- la DASS (direction des affaires sociales et sanitaires),
- le SAMU (service d'aide médicale d'urgence),
- la PAF (police de l'air et des frontières).

Chacun de ces services déploie son personnel en fonction de trois niveaux de commandement, à savoir : stratégique, tactique et opérationnel.

1) Niveau stratégique ou Poste de commandement fixe (PCF)

Une cellule de crise est constituée à la préfecture du Pas-de-Calais, dont la fonction principale consiste à décider de la stratégie globale de gestion des ressources et à approuver les moyens d'intervention déployés.

Cette cellule se compose, sous la présidence de l'autorité préfectorale (ou de son représentant officiellement désigné) des services suivants, répartis en cinq sections :

- **Information** : PAF, Gendarmerie, Renseignements généraux ;
- **Opération** : SAMU, DDSIS, Eurotunnel ;
- **Logistique** : DDE, DDSIS, Forces armées ;
- **Communications** : STI (service de transmission informatique), Gendarmerie ;
- **Conseillers techniques** : DRIRE (direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement).

Outre ces sections, il est mis en place un bureau d'information des familles.

2) Niveau tactique ou Poste de commandement opérationnel (PCO)

Ce niveau est constitué d'une cellule de contrôle et de coordination centralisée des secours, appelée centre de coordination des incidents majeurs. Cette cellule est située sur le terminal de Coquelles et comporte quatre sections :

- **Information** : PAF, Gendarmerie, Renseignements généraux, Eurotunnel ;
- **Opération** : SAMU, DDIS, Eurotunnel ;
- **Logistique** : DDE, DDIS, Forces armées ;

- Communications : STI, Gendarmerie.

Le Sous-Préfet de Calais, par délégation du Préfet du Pas-de-Calais, (ou un de ses collègues d'une autre sous-préfecture et de grade équivalent) en assure le commandement.

3) Niveau opérationnel ou Poste de commandement Avance (PCA)

Le poste de commandement avancé correspond au lieu du sinistre éventuel.

A l'arrivée des véhicules de secours, il constitue pour tous les services de secours le passage obligé de toutes les liaisons de télécommunications entre le lieu du sinistre, d'une part, et le poste de commandement opérationnel, le centre de contrôle du trafic ferroviaire et le centre de contrôle du trafic routier, d'autre part.

Un sapeur pompier en chef de l'équipe de première ligne de l'exploitant Eurotunnel assure le rôle de directeur des secours Eurotunnel. A ce titre, il dirige le personnel Eurotunnel sur les lieux du sinistre.

En deuxième ligne, des véhicules spéciaux d'intervention, dont un véhicule de commandement, viennent en appui des véhicules engagés en première ligne dans le tunnel de service.

Dans le véhicule de commandement, prend place un représentant de chacun des trois services de secours. Ce véhicule constitue le poste de commandement avancé mobile. La composition de ce poste varie en fonction de la nature du sinistre.

● Services de secours

- *Organisation* : la DDSIS (direction départementale des services d'incendie et de secours) a pour mission les opérations de lutte contre l'incendie et les opérations de secours. La DASS (direction des affaires sociales et sanitaires) assure les services médicaux. Le SAMU (service d'aide médicale d'urgence) a en charge le relevage et le transport des victimes.

- Les moyens. Au dernier recensement, les moyens mis à la disposition du département du Pas-de-Calais sont les suivants :

. Sapeurs-pompiers : 1 212 volontaires, 465 professionnels, 15 centres de secours principaux, 25 centres de secours. Une convention de mise à disposition de personnels de la direction départementale des services d'incendie et de secours au profit d'Eurotunnel est actuellement en cours de signature. Ces personnels, au nombre de 13, seront affectés à titre permanent à un centre de secours édifié pour la circonstance sur le terminal français. Il convient de noter que l'objectif du département du Pas-de-Calais est de procéder à un recrutement adapté de sapeurs-pompiers d'ici 1994.

. Service d'aide médicale d'urgence : 1 SAMU, 7 SMUR, 1 hélicoptère.

. DASS : ce service semble disposer, d'une manière générale, de suffisamment de lits en hôpitaux en cas de sinistre important.

Cependant, selon des informations recueillies par votre rapporteur, il semble qu'une réduction des moyens du SAMU soit en cours. Il convient de s'interroger sur cette évolution. A tout le moins peut-on penser qu'il serait nécessaire de maintenir à leur niveau actuel les moyens de ce service qui peut être amené à intervenir sur "la ligne ferroviaire la plus chargée du monde" (1). En tout état de cause, sans doute serait-il opportun de procéder à une évaluation prospective des besoins des services spécialisés en fonction des types de blessures à traiter.

III - SANGATTE, SCHENGEN ET L'ARTICLE 8A

En organisant les contrôles frontaliers entre la France et la Grande-Bretagne, le protocole traite d'une question qui fait, à l'heure actuelle, l'objet de vifs débats.

(1.) Titre de chapitre d'une brochure d'information du concessionnaire

A l'approche de la date symbolique du 1er janvier 1993, l'avenir de la libre circulation des personnes n'est pas encore assuré. Loin de là, si l'on en juge par le résultat de la réunion des ministres des Douze en charge de l'immigration du 30 novembre 1992, confirmé par le conseil "affaires générales" du 7 décembre et dont le Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre a "pris acte".

Le moins que l'on puisse dire est que, pour l'instant, les bases juridiques du maintien ou de la suppression des contrôles aux frontières entre les Etats de la Communauté est incertaine, en tous les cas, discutée.

Votre rapporteur ne pouvait éluder cette question : les textes s'accumulent, les situations juridiques bien loin d'en être clarifiées ne cessent de se compliquer. Aussi se devait-il d'examiner, à la lumière des éléments dont on dispose à ce jour, la compatibilité du protocole de Sangatte avec les deux instruments internationaux qui traitent de la libre circulation des personnes et des frontières intérieures à savoir la convention de Schengen et le traité de Rome en son article 8A. Il est clair que votre rapporteur n'entend pas trancher les questions en suspens mais seulement d'en exposer les termes.

1. Le protocole de Sangatte et la convention de Schengen

La Grande-Bretagne n'est pas à ce jour, signataire de la convention de Schengen. En conséquence, la frontière avec cet Etat est, pour la France, une frontière extérieure où des contrôles peuvent être effectués.

Par ailleurs, la convention de Schengen, rappelons-le, comportait une clause de sauvegarde permettant un rétablissement provisoire des contrôles frontaliers "lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent" (art. 2.2). De ce fait, même dans l'hypothèse où la frontière entre le Royaume-Uni et la France deviendrait une frontière intérieure au sens de la convention de Schengen, le protocole de Sangatte permettrait de prévoir l'organisation de contrôles en cas de situation exceptionnelle.

Il ressort de ces éléments que le protocole de Sangatte et la convention de Schengen ne semblent pas incompatibles.

Les choses sont plus complexes en ce qui concerne les dispositions communautaires relatives à la libre-circulation des personnes.

2. Les dispositions communautaires relatives à la libre circulation des personnes

La compatibilité entre ces dispositions et le protocole de Sangatte pose un problème d'une autre ampleur.

L'article 8 A du Traité de Rome, qui est en quelque sorte le fondement de la politique communautaire visant à établir la libre-circulation des personnes, fait en effet l'objet d'interprétations différentes.

Le texte de cet article est le suivant :

"La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions du présent article, des articles 8 B, 8 C et 28, de l'article 57, paragraphe 2, de l'article 59, de l'article 70, paragraphe 1, et des articles 84, 99, 100 A et 100 B et sans préjudice des autres dispositions du présent traité.

Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, de services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité."

Faut-il entendre par là que les contrôles aux frontières des Etats membres et, en particulier, les contrôles à la frontière "terrestre" franco-britannique seront illicites à partir du 31 décembre 1992 ? Si la réponse à cette question était positive, le protocole de

Sangatte perdrait sans doute une large part de son intérêt et de son objet.

La question posée recouvre en fait deux interrogations distinctes. En premier lieu, qu'entend-on par "espaces sans frontières intérieures" et, plus précisément, par "libre-circulation" ?

En second lieu, quelle sera la conséquence du dépassement de l'échéance inscrite à l'article 8 A, à savoir le 31 décembre 1992, en matière de contrôles frontaliers et de police ?

a) Libre-circulation et contrôles

L'interprétation de l'article 8 A du Traité de Rome par la commission européenne est on ne peut plus claire.

Dans une communication qu'elle a approuvée le 6 mai 1992 à l'initiative de son vice-président, M. Martin Bangemann, elle précise ainsi :

"Pour que la Communauté soit un véritable marché intérieur, pour que le marché fonctionne dans les conditions d'un marché domestique, il faut réaliser l'abolition des frontières physiques, c'est-à-dire l'abolition de tous les contrôles, formalités, procédures, vérifications, examens, inspections, etc ... (appelés ci-après "contrôles") aux frontières intérieures, à l'instar de l'absence des contrôles aux frontières entre les régions, à l'intérieur d'un marché national.

Ceci est un objectif clair et simple. C'est une obligation de résultat qui ne laisse aucune marge d'appréciation : dans la Communauté doivent être abrogés tous les contrôles frontaliers qui sont instaurés en vertu d'une législation communautaire et tous les autres contrôles que les Etats membres effectuent aux frontières intérieures, quelle que soit leur forme et quelle que soit leur justification."

Et de conclure :

"En introduisant dans le Traité la notion de marché intérieur, l'Acte unique européen a donné à la Communauté un nouvel objectif : l'espace sans frontières intérieures. L'article 8A CEE dispose clairement que cet objectif doit être réalisé avant la fin 1992.

Or, la réalisation du marché intérieur exige la pleine abolition des frontières physiques entre les Etats membres pour que, dans les termes de l'article 8A CEE, la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux soit assurée. Cet objectif ne serait pas atteint si certaines marchandises ou personnes restaient soumises à des contrôles en raison du franchissement des frontières intérieures. La Communauté et ses Etats membres manqueraient donc à leur obligation d'atteindre ce résultat, qui découle de l'Acte unique européen, si pour quelque raison que ce soit, certains contrôles étaient maintenus au 1er janvier 1993".

Si cette interprétation devait prévaloir, on peut penser que le protocole de Sangatte, dans ses parties relatives aux contrôles frontaliers, pourrait être remis en question. Elle n'est cependant pas incontestée. Deux Etats membres la rejettent, l'Irlande et le Royaume-Uni. Ce dernier, par la voix de son ministre de l'intérieur vient de réaffirmer ⁽¹⁾ son refus d'une abolition systématique aux frontières afin de lutter contre *"le terrorisme, le trafic de drogue et l'immigration clandestine"*. Il a rappelé la volonté de maintenir *"indéfiniment"* ces contrôles. Les Britanniques ne contestent pas sur le fond le principe de la libre-circulation. Mais, ils distinguent la libre-circulation et l'abolition des contrôles aux frontières pour admettre la première et refuser la seconde.

Comme, l'indique une réponse du ministère de l'intérieur à votre rapporteur *"le protocole, en tant qu'accord bilatéral, s'inscrit donc dans un contexte où la suppression des contrôles aux frontières entre la France et le Royaume-Uni n'est pas encore acquise"*.

La suppression des contrôles aux frontières n'est pas, à ce jour, acquise. Cela est un fait certain. Mais qu'advient-il à partir du 31 décembre 1992 ?

(1.) Conseil des ministres de Londres du 30 novembre 1992

b) Les contrôles et le 31 décembre 1992

Deux thèses contradictoires s'opposent sur ce point.

Selon la première, la libre-circulation doit entrer dans les faits au plus tard le 31 décembre 1992 sans qu'il soit nécessaire qu'une réglementation communautaire ou qu'un accord entre Etats interviennent pour en fixer les modalités. Il s'agit de la thèse de l'applicabilité directe de l'article 8A (1).

Selon la seconde thèse, l'article 8A n'a pas d'effets juridiques directs. Il définit un objectif et laisse aux Etats-membres le soin de mettre en place les mesures nécessaires pour l'atteindre.

A l'appui de cette thèse notamment, le fait qu'une déclaration des représentants des gouvernements des Etats membres de la Communauté, relative à l'article 8A et annexée à l'Acte final de l'Acte Unique Européen précise que "la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques".

En tout état de cause, lors de leur réunion du 30 novembre 1992, les ministres des Douze ont admis que la suppression des contrôles aux frontières ne pourrait intervenir au 31 décembre 1992. Sans qu'une date soit définitivement fixée, il semble qu'elle soit reportée au-delà de la mi-1993.

Il n'en reste pas moins que tranchée "de facto" cette question ne l'est pas "de jure".

En effet, la Cour de justice des Communautés n'en a pas encore été saisie. Les récents propos de M. Martin Bangemann

(1.) Voir notamment les articles de A. Mattera, chef de division à la direction générale III (Marché intérieur et affaires industrielles) de la commission européenne, in *Revue du Marché unique européen* n° 1, 1992, pp. 5-10 et de F. Schokweiler, juge à la Cour de justice des Communautés européennes, in *Revue du Marché commun*, décembre 1991, pp. 882-886.

laissent à penser que cette hypothèse n'est pas à exclure. Le vice-président de la Commission européenne a ainsi annoncé que s'il occupait les mêmes fonctions au sein de la Commission à partir de 1993, il proposerait d'ouvrir des actions pour violation du Traité de Rome contre tout Etat membre n'ayant pas aboli les contrôles aux frontières intérieures (1).

Surtout, dans le cas où elle serait saisie, il n'est pas impossible que la Cour relève une carence des Etats membres en la matière. C'est du moins ce que laisse entendre un article d'un juge de la Cour. Il affirme notamment : *"on ne peut que constater que l'Acte unique européen et la déclaration relative au nouvel article 8A du Traité CEE sont susceptibles de solliciter les facultés de la Cour et, en particulier, sa méthode d'interprétation téléologique des dispositions du traité, cela notamment au regard des conséquences à déduire de la carence prolongée du Conseil à adopter les mesures requises par la réalisation des objectifs proclamés par cet Acte"*. (2)

Revenons au cas particulier du protocole de Sangatte. Il organise les contrôles frontaliers entre deux Etats membres de la Communauté. Il prévoit notamment l'attribution de moyens matériels et juridiques aux agents des deux Etats pour qu'ils puissent exercer ces contrôles. Dans ces conditions, il ne paraît pas inutile de s'interroger sur le fait de savoir si la Cour jugerait le protocole compatible avec l'article 8A dans l'hypothèse où elle serait saisie de ce problème. On peut penser, il est vrai, que compte tenu de la spécificité du tunnel sous la Manche et des risques liés à cette spécificité, des contrôles de police sinon de franchissement des frontières devront toujours être effectués à ses deux débouchés. En d'autres termes, même si les contrôles frontaliers devaient disparaître, des contrôles de sûreté demeurerait nécessaires.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Le protocole de Sangatte fixe un certain nombre de règles en matière de contrôles frontaliers, de police et de sécurité civile.

(1.) Débat en session plénière du Parlement européen du 17 novembre 1992

(2.) M. Fernand Schokweiler, in article précité p. 886

Ces règles devraient permettre d'assurer la sécurité du tunnel, qui s'annonce comme un noeud de communication de dimension européenne, mais aussi de garantir un contrôle efficace des flux qui l'emprunteront.

Toutefois, leur application risque, comme nous l'avons vu, de se heurter à certains obstacles. C'est la raison pour laquelle tout en vous proposant d'émettre un avis favorable à l'approbation du présent protocole, votre rapporteur souhaite obtenir du gouvernement des précisions sur six points.

- Quel est l'état d'avancement des discussions portant sur le port d'armes par les agents chargés des contrôles ?
- Quel est l'état d'avancement des négociations de l'arrangement franco-britannique relatif aux contrôles à bord des trains ?
- Quand et dans quel sens la question des navettes semi-ouvertes sera-t-elle réglée ?
- Qu'advient-il des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés de Coquelles et Cheriton, des personnels, de leurs équipements, de leurs missions et, plus généralement, des stipulations du protocole relatives aux contrôles frontaliers si la libre-circulation des personnes dans la Communauté doit devenir une réalité ?
- Les stipulations du protocole relatives aux conditions de rétention de personnes interpellées (article 10, paragraphes 2 et 3) feront-elles l'objet d'une loi interne ?
- Le gouvernement français compte-t-il participer au financement en développement d'un équipement de détection dit "Euroscan" (permettant de visualiser le contenu d'une cargaison sans ouvrir le contenant) à installer aux entrées du tunnel ?

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 16 décembre 1992.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé entre les commissaires.

M. Michel d'Aillières, président, s'est interrogé sur la date d'ouverture du tunnel.

M. Philippe de Gaulle a souhaité obtenir des précisions sur les conditions du port d'armes par les agents d'un Etat sur le territoire de l'autre Etat. Il s'est inquiété de ce que le nombre d'agents auxquels serait délivré un permis de port d'armes soit limité à deux.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur l'opportunité d'approuver un protocole soulevant de nombreuses et importantes questions. Il a rappelé que le Conseil européen tenu à Edimbourg les 11 et 12 décembre avait confirmé que la réalisation de la libre circulation des personnes ne pourrait intervenir d'ici le 31 décembre 1992. Il a fait observer que la mission sénatoriale sur la convention de Schengen avait mis en évidence les risques que ferait peser sur la sécurité une abolition précipitée des contrôles aux frontières.

M. Guy Penne a estimé que le protocole, établissant des règles en matière de contrôles, permettait de combler le vide juridique créé par les incertitudes actuelles sur la base juridique du maintien ou de la suppression des contrôles aux frontières internes de la Communauté. Il a émis un avis favorable à son adoption.

Sous réserve de l'obtention de la part du gouvernement d'informations complémentaires sur les différents points soulevés par le rapporteur, la commission a alors conclu à l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle concernant la liaison fixe trans-Manche, signé à Sangatte, le 25 novembre 1991, et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1.) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 2939 (1992-1993)